

Neufassung des Antiterrordateigesetzes: Gesetzgeber muss Menschenrechtsschutz ernst nehmen

Töpfer, Eric

Veröffentlichungsversion / Published Version

Kurzbericht / abridged report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Deutsches Institut für Menschenrechte

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Töpfer, E. (2014). *Neufassung des Antiterrordateigesetzes: Gesetzgeber muss Menschenrechtsschutz ernst nehmen.* (aktuell / Deutsches Institut für Menschenrechte, 02/2014). Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-390694>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Neufassung des Antiterrordateigesetzes:

Gesetzgeber muss Menschenrechtsschutz ernst nehmen

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Antiterrordateigesetz räumt dem Gesetzgeber eine Frist bis Ende 2014 ein, um das Gesetz neu zu formulieren. Der Koalitionsvertrag bekennt sich ausdrücklich zur Neufassung des Gesetzes nach den Vorgaben aus Karlsruhe. Ein Bericht aus dem Bundesministerium des Innern lässt jedoch befürchten, dass der zu erwartende Gesetzentwurf hinter den Vorgaben zurückbleibt. Das Deutsche Institut für Menschenrechte fordert deshalb, dem Menschenrechtsschutz bei der Novellierung umfassend Rechnung zu tragen.

Der Auftrag zur Neufassung

Am 24. April 2013 verkündete das Bundesverfassungsgericht sein Urteil zum Antiterrordateigesetz (ATDG),¹ durch das 2007 eine Verbunddatei für den automatisierten Informationsaustausch zwischen mehr als 60 Sicherheitsbehörden (Polizeidienststellen und Nachrichtendienste aus Bund und Ländern sowie das Zollkriminalamt) geschaffen worden war. Ziel war es, die Aufklärung und Bekämpfung des internationalen Terrorismus mit Bezug zur Bundesrepublik Deutschland (§ 1 Abs. 1 ATDG) zu verbessern. Ausgetauscht werden neben Angaben zu Organisationen und Sachen insbesondere sogenannte Grunddaten zu inzwischen etwa 18.000 Personen.

Das Gericht erklärte die Antiterrordatei (ATD) in ihren Grundstrukturen für verfassungskonform, da sie im Kern nur der Informationsanbahnung zwischen den beteiligten Behörden diene. Angesichts der besonderen Grundrechtsgefährdungen, die sich aus dem Austausch von Daten zwischen Polizei und Nachrichtendiensten ergeben, leitete es aber aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung ein „informationelles Trennungsprinzip“ ab: der Austausch für Zwecke der operativen Aufgabenwahrnehmung ist demnach nur ausnahmsweise zulässig, nämlich in Fällen von herausragendem öffentlichen Interesse. Entsprechend verfügte das Gericht Beschränkungen der in der Datei zu erfassenden Daten und ihrer

Nutzungsmöglichkeiten sowie die Gewährleistung einer hinreichenden Transparenz des Betriebs und einer wirksamen Aufsicht. Nun hat der Gesetzgeber bis zum 31. Dezember 2014 Zeit, das Antiterrordateigesetz in diesem Sinne zu novellieren. Das Verfassungsgericht räumte diese großzügige Frist ein, damit darüber hinaus auch geprüft werden kann, ob ähnliche Gesetze – gemeint ist insbesondere das Rechts-extremismusdateigesetz (RED-G) – sowie eventuell fachrechtliche Vorschriften zur Übermittlung personenbezogener Daten an und durch die Nachrichtendienste novelliert werden müssen.

Die Regierungsparteien bekennen sich in ihrem Koalitionsvertrag ausdrücklich zur Novellierung des ATDG nach den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Darüber hinaus vereinbarten sie, die Analysefähigkeit der Datei zu verbessern.² Unmittelbar nach Verkündung des Urteils hatte die Ständige Konferenz der Innenminister und -senatoren des Bundesministerium des Innern (BMI) gebeten, die Auswirkungen des ATDG-Urteils auf die Zusammenarbeit und den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Polizei und dem Verfassungsschutz zu prüfen. Am 24. Oktober 2013 legte das BMI seinen Bericht vor.³ Erwartungsgemäß geht es in seinen Schlussfolgerungen nicht über die verfassungsgerichtlichen Mindestanforderungen an eine Neufassung des ATDG hinaus. Vielmehr vertraut es auch bei kritischen Punkten, wie der verfassungskonformen Auslegung des mehrdeutigen Begriffs der „rechtswidrigen Gewalt“ (§ 2 Satz

1 Nr. 2 ATDG) oder der Kooperationsbereitschaft mit den Datenschutzbeauftragten, auf die Verwaltungspraxis der Sicherheitsbehörden. In zwei Punkten bleibt das BMI aber sogar hinter den Vorgaben des ATDG-Urteils zurück:

Speicherung von „Befürwortern“ streichen

Erstens: Ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt hat das Gericht die Erfassung von Personen, die eine rechtswidrige Gewaltanwendung als Mittel zur Durchsetzung international ausgerichteter politischer oder religiöser Belange „befürworten“ (§ 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG). Dieses Merkmal stelle auf eine „innere Haltung“ ab und sei somit in besonderer Weise geeignet, einschüchternde Wirkung auch für die Wahrnehmung der Freiheitsrechte zu entfalten (Rn. 161). Demgegenüber steht der Vorschlag des BMI, das Merkmal des „Befürwortens“ dahingehend einzuschränken, „dass es Anhaltspunkte geben muss, dass die Person tatsächlich Gewalt anwenden, unterstützen, vorbereiten oder hervorrufen will“.⁴ Dies wird den Anforderungen des Urteils nicht gerecht: Das Verfassungsgericht bewertet die prinzipiell überschießende Reichweite des Merkmals auch und gerade dann als verfassungswidrig, wenn aus tatsächlichen Anhaltspunkten auf die innere Haltung rückgeschlossen werde (Rn. 161). Die zitierte Formulierung des BMI leitet gerade zu einem solchen unzulässigen Rückschluss auf eine innere Haltung („Gewalt anwenden [...] will“) an.

Datenschutzkontrolle sicherstellen: G 10-Kommission mitdenken

Zweitens: Eine besondere Bedeutung weist das Verfassungsgericht der wirksamen Kontrolle der ATD zu. Angesichts der geringen Transparenz der Datenverarbeitung und den sehr eingeschränkten Möglichkeiten individuellen Rechtsschutzes komme ihr eine entscheidende Kompensationsfunktion zu. Zwar folgt das BMI dem verfassungsgerichtlichen Gebot zur gesetzlichen Normierung einer regelmäßigen Aufsicht, indem es eine verpflichtende Datenschutzkontrolle alle zwei Jahre vorschlägt.⁵ Allerdings bleibt es deutlich hinter den Anforderungen an die Wirksamkeit einer solchen Kontrolle zurück, wenn es nur darauf verweist, dass den Kontrollbehörden mit den Instrumenten der Amtshilfe die notwendigen Rechtsgrundlagen für eine Zusammenarbeit zur Verfügung stünden und das Verfassungsgericht es bei dem Appell an die Datenschutzbeauftragten belasse, für eine effektive kooperierende Kontrolle selbst zu sorgen.⁶ Dass das

Gericht nicht nur die Kooperation der Datenschutzbehörden untereinander, sondern vielmehr deren Zusammenwirken mit der G 10-Kommission im Blick hat, macht es klar, wenn es schreibt: „Ebenfalls ist zu gewährleisten, dass im Zusammenspiel der verschiedenen Aufsichtsinstanzen auch eine Kontrolle der durch Maßnahmen nach dem Artikel 10-Gesetz gewonnenen Daten – die in einer Datei, welche maßgeblich auch vom Bundesnachrichtendienst befüllt wird, besondere Bedeutung haben – praktisch wirksam sichergestellt ist.“ (Rn. 216) Denn obwohl die G 10-Kommission den Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit darum ersuchen kann, die Einhaltung des Datenschutzes bei bestimmten Vorgängen oder in bestimmten Bereichen zu prüfen, die ansonsten ausschließlich ihrer Kontrolle unterliegen (§ 15 Abs. 5 Artikel 10-Gesetz i.V.m. § 24 Abs. 2 Bundesdatenschutzgesetz), bleiben dem Bundesbeauftragten vergleichbare Initiativen verwehrt. Die Frage, wie ein reibungsloses Zusammenspiel beider Kontrollorgane angesichts der gegenwärtigen Geheimhaltungspflichten der G 10-Kommission (§ 15 Abs. 2 Artikel 10-Gesetz) organisiert sein könnte, muss der Gesetzgeber ebenfalls beantworten.

Evaluierungspflicht erneuern

Zudem muss daran erinnert werden, dass das Gericht es auch als verfassungsrechtlich geboten ansieht, regelmäßige und hinreichend gehaltvolle Berichte des Bundeskriminalamtes (BKA) zu Datenbestand und Nutzung der ATD gesetzlich sicherzustellen (Rn. 222). Diese Berichtspflicht wird im Hauptteil des BMI-Berichts nur kurz erwähnt,⁷ findet sich in der vermutlich praktisch maßgeblicheren Zusammenfassung der Ergebnisse allerdings nicht mehr wieder. Sehr deutlich betont das Verfassungsgericht hingegen, dass solche Berichte erforderlich seien, „um eine öffentliche Diskussion über den mit der Antiterrordatei ins Werk gesetzten Datenaustausch zu ermöglichen und diesen einer demokratischen Kontrolle und Überprüfung zu unterwerfen“ (Rn. 222).

Angesichts der Zielsetzung, die das Gericht mit der Berichtspflicht verfolgt, ist es darüber hinaus angezeigt, die Evaluierungspflicht zu erneuern, die sich für die ATD nur aus Art. 5 Abs. 2 des Gemeinsame-Dateien-Gesetzes ergeben hatte, dessen erster Artikel das ATDG war.⁸ Denn auch wenn die Datei bei einer Neufassung des ATDG in ihren Grundstrukturen unangetastet bleibt, so verändert sie durch die gebotene Begrenzung des zu erfassenden Personenkreises

und die Einschränkung der Nutzungsmöglichkeiten ihren Charakter doch wesentlich – und damit potenziell auch ihre Geeignetheit, den mit ihrer Einführung verfolgten Zweck zu erreichen. Zudem verspricht ein wirksames Kontrollregime neue Erkenntnisse zu Häufigkeit und Intensität der mit ihrem Betrieb verbundenen Grundrechtseingriffe. Und nicht zuletzt fordert das Verfassungsgericht, dass der Gesetzgeber beobachten muss, ob Konflikte in der Kooperation zwischen Aufsichts- und Sicherheitsbehörden auftreten, die der gesetzlichen Klarstellung oder der Einführung von Streitlösungsmechanismen bedürfen (Rn. 220). Eine Beobachtung und Bewertung solcher Konflikte ist in der gebotenen Unabhängigkeit nicht im Rahmen von Berichten des BKA zu leisten, sondern kann nur Aufgabe einer erneuten Evaluation sein. Diese sollte vorrangig die mit der Datenverarbeitung in der ATD verbundenen Grundrechtseingriffe sowie die Wirksamkeit von Schutzmechanismen untersuchen und diese Erkenntnisse mit einer Prüfung der Zweckmäßigkeit der Datei in Beziehung setzen.⁹

Neue Analysemöglichkeiten? Verfassungsrechtlich fragwürdig

Bislang ist unklar, was genau unter einer Verbesserung der Analysefähigkeit der ATD zu verstehen ist, wie sie im Koalitionsvertrag angekündigt wird. Im Verlauf der federführend vom BMI durchgeführten Evaluierung des ATDG waren unter diesem Stichwort von sicherheitsbehördlichen Nutzern beispielsweise verbesserte Suchfunktionen genannt worden sowie die Möglichkeit, Zusammenhänge zwischen Personen, Gruppierungen und sonstigen Objekten direkt in der ATD herzustellen.¹⁰ Folgt man einem öffentlich gewordenen Papier, das die AG Inneres/Justiz bei den Koalitionsverhandlungen informiert haben soll, könnte eine erweiterte Nutzung des ATD-Datenpools in zeitlich befristeten und nur einem begrenzten Analystenkreis zugänglichen Projekten nach dem Vorbild von § 7 RED-G gemeint sein.¹¹

Für Analysen, die etwa das (karto-)graphische Abbilden von Reisebewegungen oder die Darstellung sozialer Beziehungsgeflechte ermöglichen, müsste der Zugriff auf den Klartext der erweiterten Grunddaten zugelassen werden, die zu Personen gespeichert sind, beispielsweise zu besuchten Orten oder Kontaktpersonen nach § 3 Satz 1 Nr. 1 b) nn) bzw. oo). Ein Zugriff auf die Klartextdaten ist allerdings nur unter den erhöhten Voraussetzungen des sogenannten Eilfalls

nach § 5 Abs. 2 ATDG möglich; dieser soll nach Angaben der Bundesregierung bisher nur einmal eingetreten sein. Für die oben genannten Analysen bedürfte es hingegen im Prinzip des permanenten Eilfalls. Zudem würden Analysen von Beziehungsgeflechten eines Verdächtigen eine Kaskade von Folgeanfragen erfordern, um über die jeweils ermittelten Kontaktpersonen weitere Kontakte zu identifizieren.

Im Lichte des Karlsruher Urteils ergeben sich daraus zwei Fragen:

Ist, erstens, eine Regelung zu Analysen denkbar, die ähnlich hohe Voraussetzungen für den erheblichen Grundrechtseingriff einer Durchbrechung des informationellen Trennungsprinzips auch für erweiterte Grunddaten definiert, wie es die Eilfall-Regelung macht? Für § 7 RED-G zur erweiterten Datennutzung im Rahmen befristeter Projekte, wie sie Vorbild für die geplante Verbesserung der Analysefähigkeit der ATD werden könnte, sieht das BMI keinen Änderungsbedarf aufgrund des ATDG-Urteils gegeben. Argumentiert wird, dass der abschließende Katalog der im Rahmen der Analyseprojekte zu verfolgenden oder verhindernden Straftaten bzw. die Einschränkung auf eine Informationssammlung zu gewaltbereiten Bestrebungen sicherstelle, dass als Zweck nur die Abwehr von Gefahren gegen jene Schutzgüter in Betracht komme, die in der Eilfall-Regelung des ATDG aufgeführt sind.¹² Allerdings lässt das BMI unerwähnt, dass die Eilfall-Regelung des ATDG erst greift, wenn für die genannten Schutzgüter eine gegenwärtige Gefahr vorliegt und die Gefahrenprognose sich nicht nur auf tatsächliche Anhaltspunkte stützt, sondern durch bestimmte Tatsachen unterlegt ist. Zudem ist der Zugriff auf die Daten nur dann erlaubt, wenn er unerlässlich ist und die Datenübermittlung aufgrund eines Ersuchens nicht rechtzeitig erfolgen kann. Eben erst durch diese Kumulation von hinreichend engen Voraussetzungen und hohen Eingriffsschwellen bei der Eilfallregelung des ATDG sieht das Verfassungsgericht dem Übermaßverbot Genüge getan (Rn. 203).

Zweitens ist zu fragen, ob nicht der technische Bedarf bestimmter Analysemethoden nach kaskadenartigen Mehrfachabfragen eine grundlegende Prämisse für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit der Datei unterläuft? Das Verfassungsgericht hatte dazu formuliert: „Eine Grenze liegt insbesondere darin, dass § 5 ATDG lediglich Einzelabfragen, nicht aber auch eine Rasterung, Sammelabfragen oder die übergreifende Ermittlung von Zusammenhängen zwischen Personen durch Verknüpfung von Datenfeldern erlaubt.“ (Rn. 194)

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands. Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der UN akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, angewandte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, vom Auswärtigen Amt und von den Bundesministerien für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung sowie für Arbeit und Soziales gefördert. Im Mai 2009 wurde die Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention im Institut eingerichtet.

AUTOR: Eric Töpfer, Wissenschaftlicher Mitarbeiter; Arbeitsschwerpunkt: Menschenrechte und Innere Sicherheit
HERAUSGEBER:
Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59 – 0, Fax: 030 25 93 59 – 59
info@institut-fuer-menschenrechte.de
© 2014 Deutsches Institut für Menschenrechte, Alle Rechte vorbehalten
April 2014
ISSN 2190-9121 (PDF)
SATZ: Wertewerk

Es bestehen erhebliche Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Grundrechtseingriffe im Rahmen von verbesserten Analysefähigkeiten, die weit über die derzeitige Eilfall-Regelung hinausreichen und für die zudem teilweise Mehrfachabfragen zwingend notwendig sind. Insbesondere bei Projekten für nachrichtendienstliche Analysen auf dem gemeinsam mit der Polizei geführten Datenpool ist davon auszugehen, dass diese weniger der Abwehr gegenwärtiger Gefahren als vielmehr der Aufklärung des Vorfalles dienen. Dass dies, wie das BMI für den § 7 RED-G meint, allein dadurch kompensiert werde, dass die erweiterte Datennutzung projektförmig befristet und nur für einen begrenzten Personenkreis zugänglich ist, ist im Lichte der vom Verfassungsgericht formulierten Anforderungen fragwürdig.

Empfehlungen

Selbst wenn nur die Mindestanforderungen des Verfassungsgerichtes an die Neufassung des Antiterrordateigesetzes umgesetzt werden sollen, empfiehlt das Deutsche Institut für Menschenrechte dem Gesetzgeber:

1. Der Tatbestand des „Befürwortens“ sollte ersatzlos aus § 2 Satz 1 Nr. 2 ATDG gestrichen werden.
2. Eine verbesserte gesetzliche Grundlage zur Aufsicht über die Nutzung der ATD darf sich nicht mit einer turnusmäßigen Datenschutz-Kontrolle alle zwei Jahre begnügen. Angesichts der Tatsache, dass der Bundesnachrichtendienst Hauptlieferant der in die ATD eingestellten Daten ist, muss eine reibungslose Kooperation der Datenschutzbeauftragten mit der G 10-Kommission sichergestellt werden.
3. Die Veröffentlichung regelmäßiger und hinreichend gehaltvoller Berichte des BKA zu Datenbestand und Nutzung der ATD sollte gesetzlich festgeschrieben werden. Darüber hinaus sollte die Evaluierungspflicht erneuert werden, da die Datei nach der Neufassung des Gesetzes trotz der Beibehaltung ihrer Grundstruktur ein wesentlich verändertes Instrument sein wird.

4. Schließlich muss sorgfältig geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine geplante Verbesserung der Analysefähigkeiten mit dem Urteil des Verfassungsgerichts vereinbar ist. Die Schlussfolgerungen einer solchen Prüfung sind analog auf die Regelung zur erweiterten Datennutzung § 7 RED-G zu übertragen.

Weitere Informationen

Töpfer, Eric (2013): Informationsaustausch zwischen Nachrichtendiensten und Polizei strikt begrenzen. Konsequenzen aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Antiterrordatei. Policy Paper Nr. 21. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte..

- 1 BVerfG: Urteil vom 24.04.2013, Aktenzeichen 1 BvR 1215/07. Das Deutsche Institut für Menschenrechte hat in der mündlichen Verhandlung der Verfassungsbeschwerde gegen die Antiterrordatei eine Stellungnahme abgegeben.
- 2 CDU/CSU/SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, Rheinbach: Union Betriebs-GmbH, S. 146.
- 3 Bundesministerium des Innern (2013): Bericht des Bundesministeriums des Innern zu den Auswirkungen des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 24.04.2013, 1 BvR – 1215/07 (ATDG), auf die Zusammenarbeit und den Austausch von personenbezogenen Daten zwischen der Polizei und den Nachrichtendiensten (Stand: 24.10.2013). <http://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/13-12-06/Anlage4.pdf?blob=publicationFile&v=3> [PDF, 623 KB, abgerufen am 31.03.2014].
- 4 Ebd., S. 44.
- 5 Ebd.
- 6 Ebd., S. 18.
- 7 Ebd.
- 8 Zur Evaluierung siehe: Deutscher Bundestag: Drucksache 17/12665 vom 07.03.2013.
- 9 Siehe hierzu: Weinzierl, Ruth (2006): Die Evaluierung von Sicherheitsgesetzen. Anregungen aus menschenrechtlicher Perspektive. Policy Paper Nr. 6. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- 10 Deutscher Bundestag: Drucksache 17/12665 vom 07.03.2013, S. 26.
- 11 Themen der AG Inneres/Justiz, S. 19. https://netzpolitik.org/wp-upload/wunschliste_innenministerium.pdf [PDF, 248 KB, abgerufen am 31.03.2014].
- 12 Bundesministerium des Innern (2013), siehe Fußnote 3, S. 23f.